Das deutsche Notverordnungsrecht

mit besonderer Berücksichtigung des § 88 der sächsischen Verfassungsurkunde.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

bei der Juristischen Fakultät der Universität Leipzig

eingereicht von

Oskar Damm
Referendar in Großschönau i. S.

ACAD. HIGH. BAT. BIBL.

Druck von Robert Noske, Borna-Leipzig
Großbetrieb für Dissertationsdruck
1914.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547019_0023

Meiner lieben Mutter!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

§ 1. Gesetz und Verordnung 1
§ 2. Geschichte der Notverordnung 7
§ 3. Begriff und Wesen der Notverordnung 14
§ 4. Voraussetzungen der Notverordnung 20
a) Der Notstand 25
b) Die Kammern dürfen nicht versammelt sein 29
§ 5. Inhalt der Notverordnungen 33
§ 6. Form der Notverordnung 44
a) Träger des Notverordnungsrechts 44
b) Ministerverantwortlichkeit 46
c) Publikation 49
§ 7. Tätigkeit der Kammern 50
a) Vorlage der Notverordnung 50
b) Prüfung der Rechtsgültigkeit durch die Kammern . . 52
c) Prüfung über den Weiterbestand der Notverordnung 55
§ 8. Notverordnungen nach Reichsstaatsrecht 61

Literaturverzeichnis.

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs. Berlin und Leipzig 1884.

Arndt, Preußische Verfassungsurkunde. In Guttentags Sammlung preußischer Gesetze. Berlin 1907.

Arndt, Bruno, Die Notverordnungen nach dem Verfassungsrechte der modernen Staaten, vergleichend dargestellt. Diss. Berlin 1909.

Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze. Bd. 6.

Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regierung. Gießen 1866.

Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht. Bd. 2. 6. Aufl. Stuttgart 1885.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. Breslau 1911.

Bülau, Darstellung der Verfassung und Verwaltung des Königreichs Sachsen. Teil 1. Leipzig 1833.

Dambitsch, Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1910.

Fricker, Grundriß des Staatsrechts des Königreichs Sachsen. Leipzig 1891.

Friedmann, Kirchenrechtliche Abhandlungen. Heft 5: Geschichte und Struktur der Notverordnungen. Stuttgart 1903.

Gaupp, Staatsrecht des Königreichs Württemberg. In Marquardsens Handbuch Bd. 3 I, 2. 2. Aufl. 1895.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.

Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung. Breslau 1899.

Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. Berlin 1869.

Haenel, Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

Hansch, Die Notverordnung nach deutschem Staatsrecht. Leipzig 1904.

Hatschek, Der Ursprung der Notverordnung. Ein Beitrag zur Rezeptionsgeschichte des englischen Staatsrechts. In Grünhuts Zeitschrift 1900 Bd. 27.

Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands. Würzburg 1857.

Heyner, Die Notverordnung nach § 88 der sächs. VerfU. Diss. Borna-Leipzig 1911.

Jhering, Zweck im Recht. 2. Aufl. Leipzig 1884.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.

Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägungen. Tübingen 1913.

v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. 1904.

John, Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit publizierter Gesetze und Verordnungen nach den Grundsätzen des preußischen Staatsrechts. In Ägidis Zeitschrift für das deutsche Staatsrecht Bd. 1. 1867.

Laband, Staatsrecht des Deutschen Reichs. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Leoni, Staatsrecht von Elsaß-Lothringen. In Marquardsens Handbuch Bd. 21, 1883.

Leuthold, Staatsrecht des Königreichs Sachsen. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts Bd. 2, Halbbd. Freiburg und Tübingen 1884.

Mayer, Otto, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart Bd. 9. Tübingen 1909.

Menzel, Zur Lehre von der Notverordnung. Abhandlung für Laband I.

Messerschmidt, Das Notverordnungsrecht nach preußischem Staatsrecht. Diss. Königsberg 1901.

Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 4. Aufl., bearbeitet von Anschütz. Leipzig 1905.

v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik. Bd. 2. Tübingen 1862.

Opitz, Staatsrecht des Königreichs Sachsen. Leipzig 1884.

v. Oppermann, Das Notverordnungsrecht der preußischen Verfassung. Diss. Göttingen 1897.

v. Rath, Das Notverordnungsrecht des preußischen Landes- und des deutschen Staatsrechts. Diss. Bonn 1904.

v. Rönne, Preußisches Staatsrecht. 4. Aufl. Leipzig 1861.

H. Schulze, Preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. 1888.

v. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1881.

Schwarz, Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 2. Aufl. 1898.

Seligmann, Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz. Teil 1. Berlin und Leipzig 1886.

v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht. In Das öffentliche Recht der Gegenwart Bd. 21. Tübingen 1913.

Sobernheim, Das Notverordnungsrecht im deutschen Staatsrecht. Diss. Borna-Leipzig 1904.

Spiegel, Zur Lehre vom Ursprung der Notverordnung. In Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht Bd. 34. Wien 1907.

Stahl, Rechts- und Staatslehre. 3. Aufl. Heidelberg 1854.

Stahmer, Das deutsche Notverordnungsrecht. Diss. Hamburg 1909.

v. Stockmar in der Zeitschrift für deutsches Staatsrecht Bd. 1. Berlin 1867.

Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Teil 2. 3. Aufl.

Zorn, Das Reichsstaatsrecht. Bd. 1. Guttentagsche Sammlung. Berlin 1895.

Zöpfl, Grundsätze des allgemeinen und deutschen Staatsrechts. Bd. 2. 5. Aufl. 1863.

§ 1.

Gesetz und Verordnung.

Im konstitutionellen Staate wird die Gesetzgebung durch das Staatsoberhaupt unter Mitwirkung der Landesvertretung ausgeübt. Die Form, in der der Wille des Staates seinen Ausdruck findet, ist das Gesetz und die Verordnung.

Für die Ausübung der einen oder anderen Funktion sind im konstitutionellen Staate besondere Organe vorgesehen.

Staatliche Willensakte, die vom Monarchen unter Mitwirkung der Volksvertretung ausgeübt werden, bezeichnet man als Gesetze; während man dort, wo der Monarch oder Verwaltungsbehörden einseitig neues Recht schaffen, von Verordnungen spricht.

Dieser formellen Scheidung von Gesetz und Verordnung steht gegenüber die materielle, die sich darin zeigt, daß Gesetze primär neues Recht schaffen, während den Verordnungen die Setzung nur sekundären Rechts vorbehalten ist. Diese Gegenüberstellung von Gesetz zur Verordnung genügt aber noch nicht allein, um den einen oder anderen Begriff erschöpfend zu definieren. Laband scheidet auch die Gesetze wieder in formelle und in materielle und versteht unter Gesetz in materiellem

Sinne „die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes“;[1]) Rechtssatz ist aber „alles, was in Form einer allgemeinen Regel rechtlich bestimmend wirken soll auf jeden, den es angeht“.[2]) Gesetz in formellem Sinne bezeichnet die „Form, in welcher der staatliche Wille erklärt wird, gleichviel, was der Inhalt dieses Willens ist“.[3]) Auch Mayer versteht unter Gesetz in formellem Sinne „jede Anordnung, welche von den gesetzgebenden Organen ausgeht, in den Formen der Gesetze zustande kommt und in der Gesetzessammlung verkündigt wird“. Unter Gesetz in materiellem Sinne hingegen „jede von den Organen eines Gemeinwesens ausgehende rechtsverbindliche Anordnung, welche allgemeine oder abstrakte Vorschriften enthält“.[4])

Ebenso ist der Begriff der Verordnung nach der formellen und materiellen Seite hin zu betrachten. Im absoluten Staate bedeutete Verordnung jede obrigkeitliche Anordnung; erst mit der Ausbildung des formellen Begriffes des Gesetzes — also im konstitutionellen Staate — wurde der Begriff „Verordnung“ enger gefaßt. Er bedeutet hier nicht mehr „jede“ obrigkeitliche Anordnung, sondern nur die, welche ohne Mitwirkung der Volksvertretung zustande gekommen ist.[5])

---

[1]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 1.

[2]) O. Mayer a. a. O. S. 138.

[3]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 57.

[4]) Meyer a. a. O. S. 550.

[5]) Jellinek a. a. O. S. 366.

Welches nun im Gegensatz zum Gesetz der Inhalt der Verordnungen ist, darüber äußert sich Laband folgendermaßen:

„Da durch das Gesetz Rechtsregeln angeordnet werden, müssen die Verordnungen im Gegensatz zum Gesetz anderen Inhalt haben; so enthalten sie Anordnungen auf dem Gebiete der Verwaltung".[6]) Für diese materielle Bedeutung der Verordnung kommt die Entstehungsform nicht in Betracht. Ob ein Befehl, der eine Verwaltungsangelegenheit zum Inhalte hat, vom König allein oder mit Zustimmung der Landesvertretung zustande gekommen ist, ist ganz gleichgültig, immer wird er ein Verwaltungsbefehl sein. Trotzdem kann man aber nicht sagen, Gesetz ist gleich Rechtsregel, Verordnung gleich Verwaltungsvorschrift. Wie es Verordnungen gibt, die Rechtssätze enthalten, so gibt es Gesetze, die sich mit Verwaltungsangelegenheiten befassen; es sei nur auf die Regelung des Staatshaushaltsetats hingewiesen, der, obwohl er in das Gebiet der Verwaltung fällt, durch Gesetz geregelt ist.

In den meisten Fällen wird sich aus der Verfassung oder der gewohnheitsrechtlichen Übung ergeben, welche Materien der formellen Gesetzgebung unterliegen. Wenn die Regierung eine Verordnung erläßt, die eine Materie betrifft, die der Gesetzgebung vorbehalten ist, so würde sie verfassungswidrig handeln und sich mit den Prin-

---

[6]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 79.

zipien des konstitutionellen Staates in Widerspruch setzen. Nur dann ist die Regierung einseitig berechtigt, Rechtsverordnungen zu erlassen, wenn sie auf Grund gesetzlicher Ermächtigung, also mit vorheriger Zustimmung der Volksvertretung erfolgt.

Wir müssen demnach den Begriff „Verordnung" mit Laband dahin definieren: „Verordnung in formellem Sinne ist jeder Willensakt des Staates, welcher im Wege der Verordnung sich vollzieht. Verordnung in materiellem Sinne ist eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungstätigkeit oder der Gesetzesvollziehung".[7])

Dem Inhalte nach zerfallen die Verordnungen wieder in Verwaltungs- und Rechtsverordnungen, und man versteht unter ersteren solche, die von einer oberen Behörde gegenüber einer unteren erlassen werden, eingeschränkt nur durch das Gesetz. Solche Verordnungen können natürlich jederzeit von der Behörde, die sie erlassen hat, widerrufen werden, da sie ja nur die der anordnenden Behörde unterstellten Beamten verpflichtet.[8])

Rechtsverordnungen sind diejenigen Verordnungen, die nicht nur die Beamten binden, sondern in den Rechtszustand der Untertanen überhaupt eingreifen; sie bedürfen daher einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächti-

[7]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 79ff.

[8]) Giron, Le droit administratif de la Belgique, Bruxeles 1881, No. 86: „Les circulaires des ministres obligent les agents d'exécution, mais ne lient pas les citoyens ni les tribunaux".

gung; d. h. solche Rechtsverordnungen sind nur zulässig, wenn die Ermächtigung dazu zuvor von der Volksvertretung erteilt worden ist. Infolge dieser vorherigen Genehmigung durch die Kammern nennt sie Mayer die „besonders ermächtigte Verordnung“.[9]) Hinsichtlich ihres Inhaltes sind sie den formellen Gesetzen untergeordnet, indem sie nicht über die Grenzen hinausgehen können, die das formelle Gesetz gezogen hat. Nur wenn ihnen ausdrücklich die Kraft beigelegt ist, selbständig neues Recht zu schaffen, ist dies gestattet; das ist der Fall bei den Notverordnungen. Innerhalb der Rechtsverordnungen unterscheidet man wieder Ausführungsverordnungen und Polizeiverordnungen.

Ausführungsverordnungen sind solche, welche nähere Vorschriften zur Durchführung eines Gesetzes geben sollen. Sie können nicht neue Rechtsregeln aufstellen, sondern müssen sich innerhalb des Rahmens des Gesetzes halten.

Polizeiverordnungen schließlich sind von den Polizeibehörden auf Grund gesetzlicher Ermächtigung für ihre Bezirke erlassene Rechtsvorschriften, die durch polizeiliche Gebote oder Verbote den Staatsbürgern gewisse Handlungen oder Unterlassungen befehlen und gegen deren Übertretung eine Kriminalstrafe androhen.

Diese beiden Gruppen genügen für das normale staatliche Leben. Für außergewöhnliche Fälle bedarf

---

[9]) Mayer a. a. O. S. 177.

es jedoch auch außergewöhnlicher Maßregeln. Diesem Bedürfnisse ist dadurch Genüge geschehen, daß in fast alle Staatsverfassungen das Recht der Notverordnung Eingang gefunden hat. Ausgeschlossen ist es nur für die beiden Mecklenburg, Sachsen-Meiningen und die drei Hansestädte. Für die übrigen Staaten kommen folgende Artikel in Betracht:

1. Preußische Verfassungsurkunde 1850 Art. 63.
2. Sächsische Verfassungsurkunde 1831 § 88.
3. Württembergische Verfassungsurkunde 1819 § 89.
4. Badische Verfassung 1818 §§ 66, 67.
5. Hessische Verfassungsurkunde 1820 § 73.
6. Oldenburgisches revidiertes Staatsgrundgesetz 1852 Art. 137 Abs. 2.
7. Sachsen-Weimarisches revidiertes Grundgesetz 1850 § 61.
8. Braunschweigische Landschaftsordnung 1832 § 120.
9. Sachsen-Koburg-Gotha revidiertes Grundgesetz 1852 § 130.
10. Anhaltische Landschaftsordnung 1859 § 20.
11. Schwarzburg-Sondershausen Landesgrundgesetz 1857 § 39.
12. Schwarzburg-Rudolstadt Grundgesetz 1854 §§ 25 und 43.
13. Reuß ä. L. Verfassung 1867 § 67 Abs. 2.
14. Reuß j. L. revidiertes Staatsgrundgesetz 1859 §§ 66, 67.

15. Waldeck Verfassungsurkunde 1852 § 7.
16. Schaumburg-Lippe Verfassungsurkunde 1868 § 31.
17. Lippesches Gesetz 1867 § 3.
18. Sachsen-Altenburg Grundgesetz 1831 § 211.
19. Gesetz betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen 1873 § 8, aufgehoben durch
20. Gesetz über die Verfassung von Elsaß-Lothringen vom 31. 5. 1911 Art. 2 § 23.

§ 2.

Geschichte der Notverordnung.

Von einer Notwendigkeit, Notverordnungen erlassen zu dürfen, kann erst die Rede sein, seitdem der absolute Staat durch den konstitutionellen abgelöst worden ist. Denn vorher war eine solche Bestimmung ganz überflüssig, da ja der Landesherr jederzeit, ohne irgendwie gebunden zu sein, Verordnungen, die Gesetzeskraft hatten, erlassen konnte, gemäß dem Grundsatze: Quod principi placuit, legis habet vigorem.

Das erste Mal erwähnt wird der Begriff „Notverordnung“ in der französischen Charte aus dem Jahre 1814, wo es in Art. 14 heißt:

„le roi . . . fait les réglements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État“.

Allerdings wurde dieser Artikel, auf Grund dessen kraft königlicher Ordonnanzen „die beiden durch frühere

Schläge schon heftig erschütterten Hauptsäulen des Rechtszustands, die Preß- und Wahlfreiheit, vollends über den Haufen geworfen werden sollten", in der Charte von 1830 gestrichen und die gegenteilige Bestimmung ausgesprochen[1]):

„le roi . . . fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais suspendre ni les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution".

Dasselbe Verbot findet sich in der belgischen Verfassung v. 7. 2. 1831 Art. 67.

Obwohl die preußische Verfassungsurkunde in der belgischen ihr Vorbild hat, ist sie doch gerade in diesem Punkte ihr nicht gefolgt, sondern hat ein Notverordnungsrecht vorgesehen, das allerdings mit Kautelen versehen ist. Hansel führt aus, daß dies deshalb geschehen sei, „um etwaigen, den französischen Zuständen von 1830 analogen politischen Zuständen vorzubeugen", und fährt dann fort, „daß die moderne Staatenentwicklung die entschiedene Tendenz hat, das Notverordnungsrecht zu beschneiden, eine Entwicklung, die in dem Mangel jedes generellen Notverordnungsrechts im Reiche als dem jüngsten deutschen Verfassungsgebilde ihren Höhepunkt findet".[2])

---

[1]) vgl. Glatzer a. a. O. S. 17 und Vauthier, Staatsrecht des Königreichs Belgien, in Marquardsens Handb. Bd. 4 I, 5 S. 80.

[2]) Hansel a. a. O. S. 5.

Bischof[3]) nimmt an, daß sich das Notverordnungsrecht bis in die Zeit des alten Deutschen Reichs verfolgen lasse, und stützt sich darauf, „daß in der Reichszeit im Falle der höchsten Not sowohl die Landesverträge durch die Reichsstände als auch die Wahlkapitulationen durch die Kaiser verletzt werden konnten". Bischof weist an verschiedenen Beispielen nach, daß das Recht der provisorischen Gesetzgebung ein Hoheitsrecht der Krone gewesen sei und, auf dieser Basis ruhend, in die neueren deutschen Staatsverfassungen aufgenommen sei. Diese Auffassung hat aber nirgends Anklang gefunden.

Hatschek hat als erster Bischofs Ansicht widerlegt und nachgewiesen, daß erst diejenigen deutschen Verfassungen, die nach der französischen Charte von 1814 entstanden sind, das Notverordnungsrecht aufgenommen haben, während die Verfassungen von Nassau von 1814 und die von Sachsen-Weimar von 1816, die noch nicht unter französischem Einflusse standen, ein Notverordnungsrecht nicht kennen.

Hatschek[4]) sucht vielmehr die Quelle des Notverordnungsrechts im englischen Recht. Er bezieht sich hierbei auf eine Schrift Blackstones über das englische Recht, in der behauptet wird, daß in England das Parlament in Fällen der Not die Habeas-corpus-Akte aufheben und den König ermächtigen könne, einseitig Maß-

[3]) Bischof a. a. O. S. 127.

[4]) Hatschek a. a. O. S. 1ff.; vgl. auch Friedmann a. a. O. S. 20ff.

nahmen zur Sicherheit des Staates zu treffen; ferner finde sich in den damals vielgelesenen Kommentaren von Blackstone, Delolme und Custance ein Satz, der an einzelnen Stellen wörtlich mit Art. 14 der franz. Charte übereinstimme.

Friedmann wiederum widerlegt Hatscheks Ansicht in allen Punkten, will jedoch nicht in Abrede stellen, daß der Ursprung des Art. 14 vielleicht in England zu suchen sei, und ist mit Hatschek der Ansicht, daß die Aufnahme des Notverordnungsparagraphen auf einem Mißverständnisse des englischen Rechts beruhe, nur hält er Locke, nicht Blackstone, für den Urheber des Mißverständnisses. Friedmann weist nach, daß das französische Recht doch auf ganz anderer Grundlage beruhe und infolgedessen mit dem englischen nicht verglichen werden könne. Denn in England konnte der König Notverordnungen erlassen, mußte aber hinterher beim Parlament um Indemnität nachsuchen, während nach französischem Rechte der König verfassungsgemäß zum Erlaß von Notverordnungen ermächtigt war.

Spiegel[5]) behauptet, Art. 14 komme für die deutschen Verfassungen aus dem Grunde nicht in Betracht, da keine einzige den Wortlaut der französischen aufgenommen habe. Dem ist entgegenzuhalten, daß es nicht auf den Wortlaut ankommt, sondern auf den Sinn; und der ist derselbe wie in Art. 14 der franz. Charte.

---

[5]) Spiegel a. a. O. S. 512.

Auch eine Übereinstimmung mit dem englischen Recht stellt Spiegel[6]) in Abrede und motiviert diese Ansicht damit, „daß es bei uns eine Befugnis gibt, Notverordnungen zu erlassen, in England nicht; daß bei uns der Staatsnotstand eine Voraussetzung für die Erlassung der Notverordnung ist, in England ein Motiv für die Indemnitybill". Er erblickt den Ursprung des deutschen Notverordnungsrechts vielmehr in der Verfassung des alten Deutschen Reichs, und zwar in dem Rechte der Notbesteuerung, das ist das Recht, im Falle eines Notstandes, z. B. eines Krieges, Steuern auch ohne Zustimmung der Stände ausschreiben zu dürfen. Daß dieser Beweis aber als mißlungen zu betrachten ist, geht schon daraus hervor, daß ja das alte Reich noch keine konstitutionelle Verfassung kannte und ein Notverordnungsrecht im absoluten Staat ganz sinnlos wäre, denn es würde ja dadurch „demjenigen, der die größere Befugnis hat — nämlich dem Monarchen —, zu demselben Zwecke, welchem jene rechtsverbindlichen Anordnungen ohne Mitwirkung des Volkes bereits dienen würden, noch eine kleinere, aber unter erschwerenden Umständen auszuübende beigelegt werden".[7])

Held und Gareis,[8]) die das Notverordnungsrecht vom naturrechtlichen Standpunkt aus zu begründen suchen,

---

[6]) vgl. Spiegel a. a. O. S. 530.

[7]) v. Stockmar a. a. O. S. 222.

[8]) Held a. a. O. S. 248ff.; Gareis a. a. O. S. 112f.

haben doch nicht den Beweis für die Selbstverständlichkeit dieses Rechts zu erbringen vermocht.

Demnach können die Versuche, das deutsche Notverordnungsrecht auf eine andere Basis zu stellen als auf den Art. 14 der franz. Charte, als gescheitert gelten.

Die Brücke, die vom französischen zum deutschen Notverordnungsrechte führt, findet sich in den Verfassungen Badens, Württembergs und Hessens, die unmittelbar auf Art. 14 zurückgehen.

Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg v. 25. 9. 1819 § 89:

> „Der König hat aber das Recht, ohne die Mitwirkung der Stände die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen und Anstalten zu treffen und in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates das Nötige vorzukehren".

Verfassung des Großherzogtums Hessen v. 17. 12. 1820 Art. 73:

> „Der Großherzog ist befugt, ohne ständische Mitwirkung die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen, sowie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrecht ausfließenden Verordnungen und Anstalten zu treffen und in dringenden Fällen das Nötige zur Sicherheit des Staates vorzukehren".

Verfassungsurkunde des Großherzogtums Baden v. 28. 8. 1818 § 66:

„. . . Der Großherzog erläßt auch solche, ihrer Natur nach zwar zur ständischen Beratung geeignete, aber durch das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen, deren vorübergehender Zweck durch jede Verzögerung vereitelt würde".

Von den süddeutschen Staaten ausgehend findet der Gedanke des Notverordnungsrechts allmählich in allen übrigen deutschen Staaten Aufnahme. Das hannoversche Grundgesetz bezeichnet die Notstandsverordnungen als „gesetzliche Verfügungen", die sächsische Verfassungsurkunde räumt dem König das Recht ein, ihrer Natur nach der ständischen Zustimmung bedürfende, aber durch das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen zu erlassen; in der preußischen Verfassung vom Jahre 1848 war der Krone ein bezüglich seines Inhalts unbegrenztes Notverordnungsrecht vorbehalten; das oldenburgische Staatsgrundgesetz bezeichnet die Notstandsverordnungen als „Verordnungen von gesetzlicher Bedeutung", das schwarzburg-sondershausensche Verfassungsgesetz als „gesetzliche Verfügungen" usw. Merkwürdigerweise ist in der Verfassung des Deutschen Reichs ein Notverordnungsrecht nicht enthalten.

Es gibt jedoch Reichsgesetze, die dem Kaiser oder dem Bundesrate die Ermächtigung geben, Verordnungen zu erlassen, die aber nach Erlaß dem Reichstag zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Diesen Verordnungen spricht Laband eine gewisse Ähnlichkeit mit

Notverordnungen zu.[9]) Nicht zu verwechseln hiermit ist das Ausnahmeverordnungsrecht im Reichsstaatsrecht, nämlich die Bestimmung, daß der Kaiser das Recht hat, nach Art. 68 das Bundesgebiet unter gewissen Voraussetzungen in Kriegszustand zu erklären. Daß dies keine Notverordnung ist, erhellt daraus, daß hier eine nachträgliche Zustimmung der Landesvertretungen nicht stattfindet. Nur für Elsaß-Lothringen besteht ein Notverordnungsgesetz des Kaisers. Hier kann er bei Nichtversammeltsein des Landtags Verordnungen mit Gesetzeskraft erlassen, die vom Statthalter zu kontrasignieren sind.

§ 3.

Begriff und Wesen der Notverordnung.

„Notverordnungen sind solche Verordnungen mit Gesetzeskraft, welche vom Monarchen erlassen werden, wenn ein dringender Notstand das schleunige Einschreiten der Gesetzgebung erfordert.“[1]) Diese kurze Definition muß zunächst zur Erläuterung des Begriffs Notverordnung genügen.

Auffallend ist es, daß wir in den einzelnen Verfassungen nirgends den Ausdruck Notverordnung finden, sondern Bezeichnungen wie „Verordnung mit Gesetzeskraft“, so in Preußen, Waldeck, Sachsen-Koburg-Gotha,

[9]) Laband a. a. O. Bd. 1 S. 279.

[1]) Meyer a. a. O. S. 577.

„von gesetzlicher Bedeutung“ in Oldenburg; „provisorisches Gesetz“ heißt sie in Sachsen-Weimar, Anhalt, Schaumburg-Lippe, „Verordnung“ in Sachsen, Reuß j. L. und Reuß ä. L.; nur die Bezeichnung „Gesetz“ — ohne Hinweis auf ihren besonderen Charakter — hat sie in Braunschweig, Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen.

In welche Kategorie ist nun die Notverordnung einzureihen? Ist sie Gesetz oder Verordnung? Sie ist eine Verordnung mit Gesetzeskraft, d. h. sie ist nicht nur für jeden verbindlich, sondern kann auch, wie ein Gesetz, Gesetzesinhalt haben. Aus diesem Grunde kann sie neue Rechtsregeln aufstellen, kann Gesetze abändern oder aufheben — sie darf nur nicht der Verfassung zuwiderlaufen.

Arndt[2]) äußert sich folgendermaßen: „Die Notverordnung steht rechtlich dem Gesetze gleich; sie ist ein Gesetz, ein außerordentliches, ein vorläufiges Gesetz, folglich kann sie auch Gesetze, nur nicht die Verfassung ändern und aufheben. Derselben Ansicht ist Meyer[3]): „Sie haben die Kraft von Gesetzen und werden auch als provisorische Gesetze bezeichnet“.

Wenn also so verschiedenartige Ausdrücke angewandt sind, so muß man sich die Frage vorlegen, ob, wenn diese Bezeichnungen gebraucht sind, man auch stets dafür „Notverordnung“ setzen kann.

---

[2]) Arndt a. a. O. S. 25

[3]) Meyer a. a. O. S. 578.

Diese Frage ist zu bejahen. Denn die Notverordnung soll ja dazu dienen, dann, wenn der Weg der Gesetzgebung — also Zusammenwirken von Regent und Landesvertretung — nicht eingehalten werden kann, diese Lücke auszufüllen, d. h. ein Gesetz zu vertreten. Arndt führt aus, daß dort, wo die Verfassung vom Wege der Gesetzgebung spricht, sie beides darunter verstände, den ordentlichen Weg der Gesetzgebung — Zusammenwirkung von Regierung und Parlament — und den außerordentlichen — den einseitigen Erlaß seitens des Monarchen.

Welche Materien aber ins Gebiet der Gesetze, welche in das der Verordnung gehören, darüber geben die Verfassungen der Einzelstaaten Auskunft. Übt die Regierung einseitig die Gesetzgebung aus, so handelt sie dann nicht gesetzwidrig, wenn sie dazu durch die Verfassung ermächtigt ist. Diese Ermächtigung kann eine spezielle oder generelle sein.

Auf Grund genereller Ermächtigung steht dem Landesherrn nun das Recht zu, Notverordnungen zu erlassen, die ihrer äußeren Form nach — da ohne vorherige Zustimmung der Kammern erlassen — uns als Verordnungen entgegentreten. Ihr Erlaß regelt sich nach den gesetzlichen Bestimmungen. „Wenn für die Gesetzgebung verfassungsmäßig eine bestimmte Form vorgeschrieben ist, die eben darum der Weg oder die Form der Gesetzgebung heißt, so ist die Gestattung einer Abweichung von dieser Regel eine Ausnahme, welche durch

eine besondere und ausdrückliche Verfassungsbestimmung anerkannt werden muß.“[4])

Aus diesem Grunde finden wir auch in fast allen Verfassungen den Grundsatz ausgesprochen, daß der Landesherr unter bestimmten Voraussetzungen Verordnungen mit formeller Gesetzeskraft erlassen kann. Verordnung mit formeller Gesetzeskraft heißt aber, daß diese Verordnung ein Gesetz ersetzt; ihre materielle Wirkung wird stets die eines formellen Gesetzes sein. Der Unterschied zwischen Rechtsverordnung und formellem Gesetz liegt nach Laband in der formellen Gesetzeskraft, die er folgendermaßen definiert: „Die formelle Gesetzeskraft besteht darin, daß ein in der Form des Gesetzes ergangener Willensakt des Staates nur im Wege der Gesetzgebung wieder aufgehoben werden kann und seinerseits allen mit ihm in Widerspruch ergehenden Anordnungen derogiert. Formelle Gesetzeskraft ist die Fähigkeit, nur durch Gesetz oder die ihm gleichstehende Notverordnung wieder aufgehoben zu werden und selbst andere Gesetze aufzuheben“.[5])

In einem Punkt unterscheidet sich jedoch die Notverordnung vom Gesetz; das ist ihre resolutive Bedingtheit, d. h. ihre Abhängigkeit von der späteren Genehmigung der Landesvertretung. Insofern hat die Notverordnung nur provisorische Gesetzeskraft, eine zeitlich begrenzte, und zwar so lange, bis die Notverordnung den Kammern

[4]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 82.

[5]) Laband a. a. O. Bd. 2 S. 62.

vorgelegen hat und ihre Genehmigung bezw. Nichtgenehmigung gefunden hat. Anderer Ansicht ist freilich Hansel,[6]) der sich gegen die Bezeichnung „provisorisches Gesetz“ wendet, weil die Notverordnung höchstens eine Unterart des provisorischen Gesetzes sein kann und dadurch auch die Annahme erweckt werden könnte, daß wir die Notverordnung von vornherein als Abart vom Gesetz oder Verordnung auffassen“. Hansels Ansicht geht nämlich dahin, daß die Notverordnung eine Form der unregelmäßigen staatlichen Gesetzgebung sei, wobei er als Formen der regelmäßigen staatlichen Gesetzgebung das formelle Gesetz und die Rechtsverordnung ansieht.[7])

Nach richtiger Auffassung soll aber doch der Ausdruck „provisorisch“ bedeuten, daß die Notverordnung so lange aushelfen soll, bis ein Gesetz an seine Stelle treten kann; daß also die Verordnung, die der Landesherr ohne Zustimmung des Parlaments erlassen hat, bis zum Wiederzusammentritt desselben vorläufig in Kraft bleiben soll. Ihre Wirkung besteht darin, daß sie entgegenstehende Normen außer Kraft zu setzen vermag wie ein Gesetz; nur darf sich die Notverordnung nicht gegen die Verfassung wenden.

Hebt die Notverordnung aber die durch sie aufgehobenen Gesetze endgültig auf oder treten dieselben nach ihrem Wegfall selbsttätig wieder in Kraft?

---

[6]) Hansel a. a. O. S. 58.

[7]) Hansel a. a. O. S. 6.

Solange die Notverordnung den Kammern noch nicht vorgelegen hat, bleiben die Gesetze suspendiert; denn die Notverordnung richtet sich ja gerade gegen sie, da sie im gegebenen Falle nicht ausreichen, um das staatliche Wohl genügend zu sichern. Genehmigen nun die Kammern die Notverordnung, so wird sie damit zum Gesetz erhoben und infolgedessen das frühere Gesetz aufgehoben. Verweigern sie die Genehmigung, so ist kein Gesetz zustande gekommen. Würde nun das außer Kraft gesetzte Gesetz nicht wieder von selbst aufleben, so würde eine Lücke entstehen, da ja jetzt weder ein Gesetz noch auch die Notverordnung vorhanden wären. Es müßte also von neuem ein Gesetz in der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Form erlassen werden. Um dies zu vermeiden, ist die Bestimmung getroffen, daß Notverordnungen nur mit auflösend bedingter Kraft erlassen werden könen; d. h. erst das Votum der Kammern entscheidet, ob die Notverordnung Gesetz werden soll oder nicht, mit anderen Worten, ob das alte Gesetz weiterbestehen bleiben oder ein neues an seine Stelle treten soll.[8])

Das Resultat der Untersuchung, ob Gesetz oder Verordnung, läßt sich dahin zusammenfassen, daß die Notverordnung in der Form einer Verordnung erscheint, in der Wirkung aber einem Gesetze gleichkommt.

---

[8]) Ders. A. Meyer a. a. O. S. 579; Glatzer a. a. O. S. 93; v. Rönne a. a. O. S. 377.

§ 4.

Voraussetzungen der Notverordnungen.

Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Notverordnungen finden in den einzelnen Verfassungen ihre Regelung. An sich ist das Notverordnungsrecht ein Zurückgehen auf die Zeit des absoluten Staates und ein Eingriff in die Rechte des Konstitutionalismus. Aber nach dem Grundsatze — salus publica suprema lex — soll es dem Landesherrn gestattet sein, in allen Fällen dringender Not, wenn das Parlament nicht versammelt ist, Verordnungen zu erlassen, die regelmäßig Sache der Gesetzgebung sind. Allerdings ist dieses Recht an bestimmte Voraussetzungen geknüpft und auch zeitlich beschränkt.

Was zunächst die Dringlichkeit betrifft, so muß deren Beurteilung natürlich in das freie Ermessen des die Notverordnung Erlassenden gestellt sein.

Was ist freies Ermessen? Freies Ermessen ist so viel als „Freiheit der Begriffsbildung".[1]) Von einer solchen kann man aber nur reden, wenn das Gesetz keine festen Normen aufgestellt hat, es also unbestimmt gelassen hat, innerhalb welcher Grenzen es angewandt werden will. „Im unbestimmten Begriffe liegt das Merkmal des freien Ermessens; es ist also die vom Recht

---

[1]) Jellinek, Gesetz, Gesetzanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung S. 36.

mit Maßgeblichkeit ausgestattete, fehlerfrei zustande gekommene individuelle Abgrenzung eines unbestimmten Begriffs."

Ist nun die Frage nach dem Vorliegen einer Dringlichkeit vom Richter nachzuprüfen, oder steht ihm dieses Recht nicht zu? Nach Jellinek[2]) sind verschiedene Antworten möglich. Einmal könnte die Rechtsordnung bestimmen, daß solche dringlich vorgenommene Handlungen der Regierung unter allen Umstanden gültig sein sollen; diese Möglichkeit wäre aber nirgends verwirklicht. Zweitens könnte der Fall eintreten, daß eine Handlung vorgenommen würde ohne Rücksicht auf die Dringlichkeit, der aber dieser Zweck untergeschoben würde; aber auch diese Lösung sei nicht zu vermuten. Mehr Anklang fände die Möglichkeit, die sagt, daß die Handlung gültig sein solle, wenn sie als Dringlichkeitshandlung gedacht war, gleichviel, ob die Sachlage wirklich dringlich war oder nicht. Den Vorzug gibt aber Jellinek folgender Lösung: „Die Dringlichkeitshandlung muß als solche erlassen und auch wirklich dringlich gewesen sein.

Das Gericht habe nur zu prüfen, ob von einem dringlichen Fall nach allgemeiner Auffassung gesprochen werden kann".

Wenn nun auch die Richter zu der Auffassung kommen sollten, es habe keine Dringlichkeit vorgelegen, so haben sie doch nach richtiger Anschauung nicht das

---

[2]) Jellinek a. a. O. S. 220.

Recht, die Notverordnung für nichtig anzusehen. Das richterliche Prüfungsrecht bezüglich der Notverordnungen ist dasselbe wie bezüglich der Gesetze. Zwar stehen sich hier zwei Meinungen gegenüber, von denen die eine annimmt, daß, da die Richter nur dem Gesetze unterworfen sind, sich von selbst ergebe, daß ihnen auch die Befugnis zustehen müsse, zu prüfen, ob die erlassenen Anordnungen gesetzmäßig seien. Trete dem Richter eine Anordnung in der Form des Gesetzes entgegen, so gehe sein Prüfungsrecht dahin, festzustellen, ob sie unter Beobachtung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen Formen zustande gekommen sei. Vor allen Dingen hätten die Gerichte, die doch die Gesetze anzuwenden haben, das Recht zu prüfen, ob ein sich als Gesetz bezeichnender Erlaß auch den Erfordernissen eines Gesetzes entspreche, widrigenfalls es Pflicht des Gerichts sei, den Erlaß, der ja in Wirklichkeit kein Gesetz wäre, für nichtig anzusehen. Darüber jedoch, ob ein formell gültig erlassenes Gesetz auch verfassungsmäßig in materieller Beziehung ist, habe er nicht zu urteilen. Diese Ansicht wird vertreten von Meyer[3]) und findet verschiedentlich Anklang in der Literatur.

Trotzdem entspricht sie aber nicht dem monarchischen Prinzip der deutschen Staaten. Hier hat der Landesherr zu prüfen, ob ein Gesetz in der verfassungsmäßigen Form zustande gekommen ist. Er allein hat darauf zu

---

[3]) Meyer a. a. O. S. 632.

sehen, daß das Gesetz der Verfassung entspricht, bevor er es verkündigen läßt. Durch die Ausfertigung wird alsdann dokumentiert, daß allen Erfordernissen, die das Gesetz verlangt, entsprochen ist; das muß auch für die Richter bindend sein; infolgedessen ist ein Prüfungsrecht der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze durch die Gerichte ausgeschlossen.[4])

Die Voraussetzungen der Notverordnungen beziehen sich teils auf die Form des Erlasses, teils auf den Inhalt. Mit verschiedenen geringen Abweichungen stimmen die meisten deutschen, die Notverordnung regelnden Paragraphen mit dem preußischen überein, der folgendermaßen lautet:

> „Art. 63. Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringlich erfordert, können, insofern der Landtag nicht versammelt ist, unter Verantwortung des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden. Dieselben sind aber den Häusern des Landtags bei ihrem nächsten Zusammentritte zur Genehmigung sofort vorzulegen".

Zum Vergleiche sei der betreffende § 88 sächs. VU. angeführt:

> „Der König erläßt auch solche, ihrer Natur nach der ständischen Zustimmung bedürfende, aber durch

[4]) Vertreten von Laband Bd. 2 a. a. O. S. 39 u. a. Damm.

das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen, deren vorübergehender Zweck durch Verzögerung vereitelt werden würde, mit Ausnahme aller und jeder Abänderungen in der Verfassung und dem Wahlgesetze.

Dafür, daß das Staatswohl die Eile geboten, sind sämtliche Minister verantwortlich. Sie haben deshalb insgesamt die Verordnungen zu kontrasignieren, auch müssen letztere den Ständen bei der nächsten Zusammenkunft zur Genehmigung vorgelegt werden".

Die zwei Voraussetzungen, die den Erlaß einer Notverordnung bedingen, sind demnach das Vorhandensein eines Notstandes und die Abwesenheit der Kammern.

Von letzter Voraussetzung sehen die Verfassungen von Baden, Hessen, Württemberg und Sachsen-Altenburg ab, wo Notverordnungen auch während des Zusammenseins der Kammern erlassen werden können. Die sächs. Verfassung erwähnt in Art. 88 nicht, ob die Kammern versammelt sein müssen oder nicht; jedoch ergibt sich das aus dem Wortlaut des Artikels, der von der „nächsten Zusammenkunft" der Stände spricht.

Glatzer[5]) nennt im Anschluß an Spiegel die Bedingung der Nichtversammlung der Kammern „causa remota", das Vorhandensein eines Notstandes „causa proxima"; Hansel[6]) dagegen versteht unter causa remota

[5]) Glatzer a. a. O. S. 20ff.

[6]) Hansel a. a. O. S. 7.

die Zulässigkeit der Notverordnung nach den Bestimmungen der Verfassung überhaupt; denn die Notverordnung sei zwar ein üblicher, aber keineswegs ein wesentlicher Bestandteil der konstitutionellen Verfassungen; während er unter causa proxima die von der Verfassung selbst gesetzten Voraussetzungen versteht. Das Resultat seiner Untersuchungen faßt er in dem Satz zusammen: Das Vorhandensein eines Notverordnungen zulassenden Verfassungsparagraphen ist die conditio sine qua non jedes Notverordnungsrechts.

Ohne mich auf eine nähere Erörterung der Ansichten von Glatzer und Hansel einzulassen, betrachte ich nunmehr die beiden Voraussetzungen des Erlasses von Notverordnungen.

a) Der Notstand.

Den Begriff Notstand im Sinne des Staatsnotrechts zu definieren, hat die Literatur vergeblich versucht. Hansel[7]) schreibt: „Es ist zunächst unmöglich, objekiv ohne Berücksichtigung der speziellen augenblicklichen Umstände, ohne Heranziehung der politischen und sozialen Lage eines Staatswesens einen für dasselbe verbindlichen Begriff des Notstandes zu konstruieren". Es wird immer von Fall zu Fall untersucht werden müssen, ob ein Notstand vorgelegen hat, der die Notwendigkeit ergab, vom Wege der Gesetzgebung abzuweichen. Einen

---

[7]) Hansel a. a. O. S. 10.

Unterschied zu machen, wie dies v. Oppermann[8]) tut, ob der Notstand schon eingetreten ist oder erst einzutreten droht, halte ich für irrelevant; denn es ist doch gerade Pflicht des Staates vorzubeugen, daß das erwartete Übel nicht eintritt. Wollte der Staat die Notverordnung erst erlassen, wenn das Unheil bereits hereingebrochen ist, dann würde es ja ganz zwecklos sein, Notverordnungen zu erlassen. Als Beispiel diene der Fall, den der Abgeordnete Graf Limburg im Abgeordnetenhause am 26. 1. 1872 erwähnte; nämlich: Eine Pestkrankheit bewegt sich in raschem Fortschreiten auf die Grenzen eines Landes hin. Der Notstand braucht hier noch nicht eingetreten zu sein, und doch würde in diesem Falle der Staat verpflichtet sein, eine Notverordnung zu erlassen. Ein Notstand ist stets gegeben, wenn das Wohl des Staates in Frage kommt; sei es nun, daß Krieg oder Aufruhr drohen, sei es, daß das Gemeinwesen durch irgendwelche, die öffentliche Ordnung gefährende Ereignisse betroffen wird. Eine Notverordnung ist auch schon dann gerechtfertigt, wenn nur ein Teil des Staates ihren Erlaß erfordert; diese Ansicht vertritt Schwarz[9]): „Das Bedürfnis kann sich z. B. bei Feuersbrunst, Deichbruch u. ä. auf kleine lokale Partien beschränken".

Ob ein Notstand in konkretem Falle vorliegt, das zu entscheiden liegt im subjektiven Ermessen dessen,

---

[8]) v. Oppermann a. a. O. S. 25.

[9]) Schwarz a. a. O. S. 208.

der die Notverordnung erläßt. Die Verfassungen von Württemberg, Hessen, Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Preußen, Bayern, Anhalt verlangen als Erfordernis des Erlasses von Notverordnungen das Vorhandensein einer Gefahr für die Sicherheit des Staates (sogen. Prohibitiv- oder Abwehrsystem), während die Staaten Sachsen, Baden, Waldeck, Braunschweig, Sachsen-Weimar-Eisenach, Lippe, Reuß j. L. und Reuß a. L., Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Oldenburg jede durch das Staatswohl gebotene dringende Angelegenheit durch Notverordnung geregelt haben wollen (Utilitäts- oder Nützlichkeitssystem). v. Rönne[10]) stellt die sogen. Vermutungs- oder Vorwegnahmetheorie auf, d. h. der Landesherr erläßt die Verordnungen in der Vermutung, daß die Landesvertretung ihre Zustimmung gibt, und führt dann weiter aus, es liege eine bedingt gestattete Befugnis der Krone vor, welch letztere vorzusetzen zu dürfen glaubt, daß die Bestimmung, falls die Kammern versammelt wären, deren Zustimmung finden würde". Diese Ansicht wird jedoch in der übrigen Literatur verworfen; denn es kommt doch beim Erlaß von Notverordnungen nicht auf den vermutlichen Willen der Landesvertretung an. Und wie wäre es, wenn die Nichtzustimmung vermutet werden müßte? Soll dann der Monarch trotzdem die Verordnung erlassen?

---

[10]) v. Rönne a. a. O. S. 374.

Der Art. 63 preuß. VU. redet von einem „ungewöhnlichen“ Notstand; das soll heißen, der Notstand konnte nicht vorhergesehen werden und durch Gesetz vorher ihm entgegengetreten werden. Dieser Ansicht ist auch Schwarz,[11]) während v. Rath[12]) und Messerschmidt[13]) dem entgegentreten und letzterer behauptet, daß der Sprachgebrauch unter ungewöhnlich „weiter nichts wie etwas aus dem Rahmen des Alltäglichen Fallendes versteht“.

Nach der sächsischen Verfassung und auch der vieler anderer Staaten muß der Erlaß durch das Staatswohl „dringend“ geboten sein. „Ob im Einzelfall der drohende Schaden so bedeutend, die Eile so dringend geboten ist, daß die immerhin außerordentliche Maßregel sich rechtfertigt, das ist natürlich Sache des pflichtgemäßen Ermessens dessen, der sie vornimmt.“[14]) Ob dem Erlaß einer Notverordnung wirklich ein Notstand zugrunde lag, ist hiermit nicht gesagt. Es können auch bloße Nützlichkeitserwägungen den Erlaß verursacht haben, wie z. B. die Notverordnung v. 17. 9. 1908 in Sachsen, durch die dem Staate die Gewinnung von radiumhaltigen Mineralien vorbehalten wurde, eine Verordnung, die der Landtag nachträglich geradezu mit Beifall begrüßt hat.[15])

---

[11]) Schwarz a. a. O. S. 207 Anm. 3.

[12]) v. Rath a. a. O. S. 22.

[13]) Messerschmidt a. a. O. S. 17.

[14]) Mayer a. a. O. S. 182.

[15]) Ders. S. 183 Anm. 14.

Hat das Ministerium die Gegenzeichnung einer Notverordnung übernommen, so ist damit auch die Dringlichkeit dokumentiert. „Denn es dürfte der Sinn der Verfassungen der sein, daß das Wort des Monarchen und die Verantwortlichkeit des Ministeriums die Wirklichkeit vollwertig vertritt.“[16])

b) Die Kammern dürfen nicht versammelt sein.

Der Weg, statt eines Gesetzes eine Notverordnung zu erlassen, darf natürlich nur beschritten werden, wenn die gesetzgebenden Organe nicht versammelt sind. Unter „Versammeltsein“ versteht Glatzer[17]) die Zeit zwischen der nach förmlicher Berufung erfolgten Eröffnung und Schließung auf königlichen Befehl und ist der Ansicht, daß die Kammern auch während der Ferien versammelt sind. Aber man kann wohl auch dann von einem Nichtversammeltsein reden, wenn der Landtag nur vertagt ist. In einem solchen Falle muß die Regierung allerdings zunächst prüfen, ob nicht die Kammern doch einberufen werden können. Nur wenn der Notstand ein ganz ungewöhnlicher ist und sofortige Abhilfe geboten scheint, kann die Einberufung unterbleiben.

Es kann aber auch der Fall eintreten, daß zwar die Kammern versammelt sind, sie trotzdem aber nicht die Gewähr bieten, daß sie der Dringlichkeit der Sachlage gerecht zu werden vermögen. Dies könne, so führt

---

[16]) Jellinek a. a. O. S. 221.

[17]) Glatzer a. a. O. S. 21.

Hansel aus, in der besonders großen Gefahr liegen, die eine derart schnelle Erledigung fordere — und eine Gewähr für schnelle Erledigung bietet der schwerfällig arbeitende Parlamentsapparat nicht —, oder es könne in subjektiven Gründen liegen, z. B. wenn das Parlament gerade durch eine besonders wirksame Obstruktion unfähig gemacht sei, Beschlüsse zu fassen.[18]) Held[19]) räumt dem Monarchen in Fällen, wo das Erfordernis der Eile zu Akten provisorischer Gesetzgebung drängt, das Recht der willkürlichen Verabschiedung oder Auflösung des Landtags ein, so daß es in seiner Macht steht, in jedem Augenblick das Requisit des nicht versammelten Landtages zu erfüllen. Diese Ansicht ist aber doch ein Hohn auf den Konstitutionalismus. Denn das Recht der Notverordnung soll doch nicht ein Grund dafür sein, bei Widerspruch der Volksvertretung diese dadurch auszuschalten, daß man sie entläßt. Das würde eine Rückkehr zum Absolutismus darstellen. Vielmehr soll der Regierung durch Einführung des Notverordnungsparagraphen die Möglichkeit gegeben werden, auf verfassungsmäßigem Wege außerordentliche Maßnahmen treffen zu können.

Diese Ansicht wird auch von Jellinek vertreten: „Aus dem Wesen des Staates und der Regierung ergibt sich, daß es Lagen geben kann, in denen der Augenblick gebieterisch eine prinzipiell im Wege der Gesetz-

[18]) Hansel S. 14.

[19]) Held a. a. O. S. 90.

gebung zu erlassende Anordnung erfordert, ohne daß dieser Weg mit der nötigen Eile betreten werden könnte. ... Dem Interesse größtmöglicher Vollkommenheit der Rechtsordnung entspricht es jedoch, wenn für solche Fälle eine Generalvollmacht für die Regierung verfassungsmäßig festgesetzt wird, in dringenden Augenblicken bei offenbarer Unmöglichkeit den Gesetzesweg sofort zu beschreiten, das Nötige durch Gesetz vertretende Verordnungen zu veranlassen. Um Mißbrauch zu verhüten, ist dieses Recht der Notverordnung in den jüngeren Verfassungen, die es akzeptiert haben, mit weitgehenden Kautelen umgeben worden. An der Verfassung eine absolute Schranke findend, muß die Notverordnung durch die Verantwortlichkeit des gesamten Ministeriums getragen werden und das verfassungsmäßige Recht der Kammern insofern auch hier gewahrt bleiben, als sie nach ihrem Zusammentreten sofort über Aufhebung oder Fortbestand der gesetzesvertretenden Maßregel zu beschließen haben".[20])

Löst die Regierung aber die Kammern auf, nachdem ein Notstand eingetreten ist, um eine Notverordnung in ihrem Sinne erlassen zu können, so handelt sie in jedem Falle gesetzwidrig; denn der Notstandsparagraph ist nur für den Fall gegeben, daß die Kammern zur Zeit des Eintrittes des Notstandes nicht versammelt waren. Und das waren sie doch gerade; die Angelegenheit hätte also auf dem Wege der Gesetzgebung geregelt

[20]) Jellinek a. a. O.

werden müssen. Ähnlich liegt der Fall, wenn die Kammern infolge einer Obstruktion an der Regierungstätigkeit nicht teilnehmen. Dann wäre nach Glatzer[21]) die Regierung berechtigt, die Parlamentsferien abzuwarten — dies würde aber eine Handlung in fraudem legis sein —, um den Weg der Verordnung einzuschlagen. Diese Ansicht verwirft v. Rath[22]) mit Recht, denn auch in einem Abwarten der Ferien ist die Tatsache der Umgehung des Parlaments zu erblicken. In einem solchen Falle würde die Regierung einen Verfassungsbruch begehen und müßte von einem späteren Landtag Indemnität nachsuchen.

Aber auch wenn die beiden Voraussetzungen zum Erlaß einer Notverordnung vorliegen, darf die Regierung doch nicht zu ihrem Erlaß schreiten, wenn nämlich die bestehenden Gesetze ausreichen, den Übelstand abzuwenden. Nur wenn dies nicht der Fall ist, ist die Regierung berechtigt, um den Staat vor Schaden zu bewahren, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen.

Einer Betrachtung wert ist hierbei § 105 sächs. VU.

> „Ohne Zustimmung der Stände kann kein Anlehen gültig gemacht werden; wenn in außerordentlich dringenden und unvorhergesehenen Fällen schleunige finanzielle Maßregeln erfordert werden, zu welchen an sich die Zustimmung der Stände notwendig

---

[21]) Glatzer a. a. O. S. 29.

[22]) v. Rath S. 26.

ist, so ist eine außerordentliche Ständeversammlung einzuberufen.

Sollten jedoch die Verhältnisse eine rechtzeitige Einberufung oder auch den Zusammentritt der Kammern durchaus unmöglich machen, so darf der König das zur Deckung des außerordentlichen Bedürfnisses unumgänglich Nötige provisorisch verfügen, es sind aber die getroffenen Maßregeln sobald als irgend möglich der Ständeversammlung vorzulegen."

Hier würde also die Voraussetzung zum Erlaß einer provisorischen Verordnung darin zu suchen sein, daß der Landtag zu einer „außerordentlichen Versammlung" nicht rechtzeitig berufen werden könnte. Läßt sich dieser Fall aber in Einklang bringen mit § 88? Nach § 88 darf keine Möglichkeit bestehen, auf anderem Wege als dem der Notverordnung helfend einzugreifen. Da nun aber nicht gewartet werden kann, bis der Landtag wieder zusammengetreten ist, und ein Zögern dem Staate Schaden bringen könnte, ergibt sich von selbst, daß die Regierung auch in diesem Falle zu dem Hilfsmittel der Notverordnung greifen kann.

§ 5.

Inhalt der Notverordnungen.

Der Inhalt der Notverordnungen darf der Verfassung nicht zuwiderlaufen; es kann also grundsätzlich bis auf

diesen Punkt alles in ihr enthalten sein, was Inhalt eines Gesetzes sein kann. Wie die Gesetze sehr verschiedenartigen Inhalt haben können und neben Rechtssätzen Verwaltungsvorschriften, Finanzmaßregeln, Ermächtigungen usw. enthalten können, so auch die Notverordnungen.

Nach allgemeiner Ansicht soll also durch den Ausdruck „Gesetz“ nur der Weg der Verordnung, nicht auch der der Notverordnung ausgeschlossen werden. Bornhak[1]) vertritt diese Auffassung mit folgenden Worten:

„Indem die preuß. VU. Art. 63 den unter den dort genannten Voraussetzungen erlassenen Verordnungen Gesetzeskraft zuschreibt, stellt sie diese dem Gesetze eben gleich und sagt, daß da, wo bloß ein Gesetz erfordert wird, auch die Notverordnung genügt. Die Frage löst sich auf in ein einfaches Rechenexempel. Ist $y = x$ — und daß dies der Fall ist, sagt Art. 63 —, dann kann ich überall, wo x steht, statt dessen y setzen“. Auch Jellinek[2]) betont, daß, da die Notverordnung ein formelles Gesetz zu ersetzen bestimmt ist, ihr Inhalt sowohl in der Anordnung von Rechtssätzen als von Verwaltungsakten bestehen kann.

Diese Auffassung gilt besonders für Preußen und Sachsen, ferner für Sachsen-Weimar, Reuß j. L., Reuß ä. L., Sachsen-Koburg-Gotha und Schwarzburg-Sonders-

---

[1]) Bornhak a. a. O. Bd. 1 S. 542.

[2]) Jellinek, Gesetz u. Verordnung S. 378.

hausen. Württemberg, Baden, Hessen, Sachsen-Altenburg, Anhalt und Lippe lassen zu, daß durch das Notverordnungsrecht selbst die Verfassung geändert werden könne. Es sind dies die ältesten deutschen konstitutionellen Verfassungen, und sie sind infolgedessen von den Ideen des absoluten Staates noch so sehr durchdrungen, daß sie durch Nichtaufnahme einer Bestimmung über den Inhalt der Notverordnung dem Verordnungsrecht des Landesherrn einen möglichst unbeschränkten Spielraum lassen wollen, im Gegensatz zu Bayern, das im Notverordnungsrecht nur ein qualifiziertes Polizeiverordnungsrecht sieht, und zwar derart, daß die Notverordnung nur polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohungen enthalten darf; ebenso eng ist das Nortverordnungsrecht in Braunschweig, Waldeck und Elsaß-Lothringen. Bemerkt sei, daß in Elsaß-Lothringen die Notverordnung der Reichsverfassung nicht zuwiderlaufen und auch nicht die Aufnahme von Anleihen zu Lasten des Reichs bezwecken darf.

Streit herrscht darüber, wann eine Notverordnung den Verfassungsgesetzen zuwiderläuft. Der Begriff „Verfassungsgesetz“ ist ein zweifacher, ein materieller und ein formeller. Verfassungsgesetz in materieller Beziehung ist ein solches, welches die Grundlage bildet, auf der sich der konstitutionelle Staat aufbaut, während in formellem Sinne Verfassungsgesetze diejenigen sind, welche bezüglich ihrer Aufhebung oder Abänderung erschwerenden Formen unterliegen. Born-

hak[3]) führt hierüber folgendes aus: „Verfassungsgesetze sind die Bestimmungen, die die Verfassungsurkunde selbst enthält; dagegen sind die Gesetze, die die Verfassungsurkunde nur vorsieht, gewöhnliche Gesetze". Es gehören demnach die Gesetze, die auf Grund eines anderen Gesetzes ergehen sollen, nicht zum Inhalte der Verfassungsurkunde, können infolgedessen durch Notverordnung geregelt werden. Wenn nun die Verfassungsurkunde auf ein „Gesetz" verweist, so soll das nur heißen, daß hier die Regelung durch bloße Verordnung ausgeschlossen sein soll, während der Erlaß einer Notverordnung als einer dem Gesetze gleichstehenden staatlichen Willensäußerung erlaubt ist.

Für Sachsen kommen hier die §§ 25, 35, 39 Abs. 2, 44, 47, 49, 55 Abs. 2 in Betracht, die die künftige Regelung der darin enthaltenen Bestimmungen durch Gesetz anordnen. Mayer[4]) äußert sich hierzu: „Daß die Notverordnung Eingriffe in Freiheit und Eigentum macht, welche dem Gesetze vorbehalten sind, ist kein Widerspruch mit einer Verfassungsbestimmung; sie gilt eben einem Gesetze gleich. Die Notverordnung ist also auch dadurch nicht ausgeschlossen, daß etwa die Verfassung oder ein Gesetz die Regelung des Gegenstands auf dem Wege der Gesetzgebung versprochen hatte". Arndt[5]) steht auf dem Standpunkte, daß die Not-

[3]) Bornhak Bd. 1 S. 540.

[4]) Mayer a. a. O. S. 183 Anm. 15.

[5]) Arndt, Preuß. VU. Art. 63 Anm. 3.

verordnung dann der Verfassung zuwiderläuft, wenn die Verfassung die Regelung einer Materie nicht durch bloße Verordnung, sondern selbst durch Notverordnung ganz besonders ausschließt und ganz bestimmt vorschreibt, daß die Regelung nur mit vorheriger Zustimmung der Kammern bezw. im Wege der ordentlichen Gesetzgebung erfolgen solle. Wo die Verfassung schlechthin nur ein Gesetz verlangt, ist die Notverordnung statthaft; andernfalls hätten alle Notverordnungen verboten werden müssen, die den Gesetzen zuwiderlaufen. Dieselbe Ansicht vertritt Meyer[6]): „Dagegen hat der Vorbehalt der Ordnung einer Angelegenheit auf dem Wege der Gesetzgebung nur die Bedeutung, einfache Verordnungen dagegen nicht die Bedeutung, Notverordnungen auszuschließen, da diese vollständig die Stelle von Gesetzen vertreten". Zu verwerfen ist die Ansicht, die annimmt, daß dort, wo die Regelung durch Gesetz verlangt wird, sowohl Verordnungen als auch Notverordnungen ausgeschlossen seien. Diese Auffassung übersieht, daß die einfache Verordnung nur kraft ausdrücklicher Ermächtigung ein Gesetz vertreten kann, während die Notverordnung ohne weiteres Gesetzesstelle einnimmt. Deshalb ist auch nicht den Ausführungen von Schwarz[7]) beizutreten, der die Notverordnung für kein Gesetz hält, da sie ja ohne Zu-

[6]) Meyer a. a. O. S. 578; ähnlich v. Gerber S. 153; v. Stengel in Marquardsens Handb. S. 174 Nr. 2; Glatzer S. 34.

[7]) Schwarz a. a. O. S. 209.

stimmung der Kammern zustande gekommen sei. Er legt dies mit folgenden Worten dar: „Alle Bestimmungen, wonach diese oder jene Materie gesetzlich geregelt werden soll, sind enthalten in der Verfassung, sind ein Teil derselben. Folglich läuft eine Notverordnung, welche eine unter sie begriffene Materie regelt, der Verfassung zuwider". Die Notverordnung ist aber ein außergewöhnliches Mittel, um in Fällen der Not statt eines Gesetzes zu wirken; sie unterscheidet sich in ihrer Wirkung in nichts von einem Gesetz — gehörige Publikation vorausgesetzt — und kann demnach nach richtiger Auffassung auch dort erlassen werden, wo gesetzliche Regelung verlangt wird.

Einer näheren Erörterung wert ist hierbei die Frage, ob auch der Etat, der verfassungsgemäß durch Gesetz festgestellt werden soll, im Wege der Notverordnung seine Regelung finden kann. Auf diese Frage ist deswegen einzugehen, weil sich in der Literatur hierüber verschiedene Ansichten finden.

Die Frage nach der juristischen Natur des Budgets ist schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts, also als der Konstitutionalismus erst begann, Anerkennung zu finden, aufgetaucht. Die Auffassung ging dahin, daß das Budget kein Gesetz sei;[8]) Rotteck[9]) erklärt es als einen Akt

---

[8]) vgl. Malchus, Politik der inneren Staatsverwaltung 1823 II S. 182 N. 2.

[9]) Rotteck, Lehrb. des Vernunftrechts IV, 1835 S. 444.

der Administration, und Paul Pfitzer[10]) sagt, daß das Finanzgesetz formell zwar Gesetz, materiell aber Verwaltungsakt sei.

Da die Aufstellung des Etats für das staatliche Leben von größter Bedeutung ist und sein Nichtzustandekommen den Staat in eine Notlage bringen kann, muß die Regierung auch dann, wenn das von der Verfassung geforderte Gesetz nicht zustande gekommen ist, in der Lage sein, ohne Zustimmung der Kammern die erforderlichen Anordnungen treffen zu können, und z. B. nicht vorhergesehene Ausgaben bewilligen zu können. Solche Anordnungen können überall da ergehen, wo die Verfassung ein Gesetz vorschreibt und der Erlaß einer Notverordnung nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist. Daß der Staat in einer Notlage ist, wenn der Etat nicht bewilligt ist, das wird wohl niemand bezweifeln. Die Voraussetzungen zum Erlaß einer Notverordnung sind also gegeben. Diese Ansicht wird u. a. vertreten von Bornhak.[11]) Nach einer kurzen Ausführung kommt er zu folgendem Schlusse: „Als das einfachste Mittel die durch das Nichtzustandekommen des Etats entstehenden Schwierigkeiten zu beseitigen, erscheint die Feststellung des Etats durch königliche Verordnung mit Gesetzeskraft. Solche Verordnungen können überall da ergehen, wo an und für sich ein Gesetz erforderlich

[10]) Pfitzer, Recht der Steuerbewilligung S. 16 ff.; vgl. auch Jellinek S. 170.

[11]) Bornhak a. a. O. Bd. 3 S. 598.

wäre und die Notverordnung als Ersatz des Gesetzes nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist". Der gleichen Ansicht sind Arndt[12]: „Der Weg der Verordnung auf Grund des Art. 63 ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen", und Glatzer,[13] der die Ablehnung des Etats oder eine Verzögerung einen „abnormen Zustand", einen Notstand des Staates nennt, „der sehr wohl die Benützung des verfassungsmäßig gewährleisteten Hilfsmittels eines den Inhalt jenes ordentlichen Etatgesetzes enthaltenden provisorischen Gesetzes gestattet, ja zur Pflicht macht". v. Rönne[14] verneint allerdings das Vorliegen eines Notstandes, „weil in dieser Beziehung niemals von den darin vorausgesetzten dringenden Fällen die Rede sein kann, sondern der Gegenstand dann jedenfalls dazu angetan ist, die Kammern zu berufen". Von Jellinek[15] und Meyer[16] wird die Ansicht vertreten, daß das Nichtzustandekommen des Etats während der Landtagsperiode ganz ohne Bedeutung sei; der Staat muß selbstverständlich weiter existieren können, es werden infolgedessen die gesetzlichen Einnahmen auch weiter erhoben. Hierbei sei an die Worte Bismarcks erinnert, die er im preußischen Landtag 1863 sprach: „Es reicht für mich die Notwendigkeit hin, daß der Staat existiere, und daß

---

[12]) Arndt a. a. O. S. 344 Anm. 5.

[13]) Glatzer a. a. O. S. 39.

[14]) v. Rönne a. a. O. S. 374.

[15]) Jellinek a. a. O. S. 307.

[16]) Meyer a. a. O. S. 763.

er nicht in pessimistischen Anschauungen es darauf ankommen läßt, was daraus wird, wenn man die Kassen schließt".

Die Auffassung, daß das Budget im Wege der Notverordnung aufgestellt werden könne, vertritt Jellinek mit den Worten: „Kommt ein verfassungsmäßiges Budget nicht zustande, so wirtschaftet die Regierung keineswegs ohne Budget, sondern mit einem einseitig von ihr selbst festgestellten. Ein solches Budget ist aber entgegen der ausdrücklichen Vorschrift der Verfassung nicht durch ein formelles Gesetz, sondern durch eine Verordnung der Regierung aufgestellt. In dieser Tatsache liegt eben unter allen Umständen, auch wenn das Etatgesetz ohne Verschulden der Regierung nicht zustande kommt, die formelle Verfassungswidrigkeit von seiten derselben". Diese Verfassungswidrigkeit wird aber behoben dann, wenn sich der Staat in einer Notlage befand.[17])

Allerdings muß die Regierung in einem solchen Falle nachträglich die Genehmigung der Kammern einholen, wodurch erst der verfassungswidrige Zustand beseitigt wird.

Einen anderen Standpunkt nimmt Laband[18]) ein, der den Erlaß einer Notverordnung zwecks Aufstellung des Etats der Sache nach für ausgeschlossen hält, da das Etatsgesetz die spezifische Rechtswirkung habe, daß

[17]) Jellinek a. a. O. S. 303.

[18]) Laband Bd. 4 S. 497 ff.

die Regierung im voraus von ihrer Verantwortung entlastet werde, soweit sie sich innerhalb der Ansätze des Etats hält. Ein durch königliche Verordnung festgesetzter Etat könne niemals diese spezielle juristische Bedeutung haben. Daher sei auch der Ersatz eines Etatsgesetzes durch Notverordnung unzulässig. Laband stellt hier, wie Glatzer und Hansel richtig nachweisen, Notverordnung und einfache Verordnung auf eine Stufe und kommt dann zum Schluß, daß bei nicht zustande gekommenem Etatsgesetz die notwendigen Ausgaben wie gewöhnliche Etatsüberschreitungen zu behandeln sind. Wenn Laband ferner anführt, daß nur, wenn der Etat durch Gesetz aufgestellt ist, die Minister im voraus ihrer Verantwortlichkeit entbunden werden, so ist dem entgegenzuhalten, daß dies auch dann der Fall ist, wenn der Etat durch Notverordnung zustande gekommen ist, da diese ja die Stelle des Gesetzes einnimmt; allerdings muß sich die Regierung innerhalb des Rahmens der einzelnen Etatsposten halten.

Für Sachsen kommt für diesen Fall § 98 in Betracht:

> „Bei jedem ordentlichen Landtage wird den Ständen eine genaue Berechnung über Einnahme und Ausgabe in der vorletzten Finanzperiode und ein Voranschlag des Staatbedarfs für die zwei nächstfolgenden Jahre nebst den Vorschlägen zu dessen Deckung möglichst bald nach Eröffnung des Landtags mitgeteilt".

Geben die Stände nicht ihre Zustimmung, so befindet sich der Staat in einer Notlage, und er wird jetzt selbständig für seine Existenz weiter sorgen müssen. Nur soweit die Notwendigkeit dazu drängt, ist dieser ordnungswidrige Zustand gedeckt.

Die sächsische Verfassung hat in § 103 gewisse Fälle aufgeführt, wie einer Meinungsverschiedenheit zwischen Regierung und Volksvertretung abzuhelfen ist. Steht die Regierung auf einem andern Standpunkt als die Volksvertretung, so „läßt der König die Auflagen für den notwendigen Staatsbedarf“ im Wege der Verordnung bewirken, die von sämtlichen Ministern kontrasigniert sein muß. Findet der Etat zu spät die Bewilligung der Kammern, so kann der König mit Zustimmung des Landtags ein Gesetz über provisorische Forterhebung der Steuern erlassen.[19])

Schließlich kann nach der Verfassungsurkunde § 105 der König in außerordentlichen, dringenden und unvorhergesehenen Fällen das zur Deckung des außerordentlichen Bedürfnisses unumgänglich Nötige provisorisch verfügen. Es ist also auch hier das Recht anerkannt, eine Notverordnung zu erlassen.

---

[19]) Mayer a. a. O. S. 207.

§ 6.

Form der Notverordnung.

a) Träger des Notverordnungsrechts.

Die Willensäußerungen des Staates gehen aus vom Inhaber der Staatsgewalt, d. i. in konstitutionellen Staaten der Monarch in Verbindung mit dem Parlament. Da der Staat seinen Willen aber in doppelter Weise zum Ausdruck bringen kann, in der Form der Gesetze und Verordnungen, so muß auch die Teilnahme der beiden, den Staatswillen bildenden Organe eine verschiedene sein. Die Verfassungen der einzelnen Staaten geben darüber Auskunft, welche Materien dem Verordnungsrecht vorbehalten sind und ob es einer speziellen oder generellen Ermächtigung bedarf, sie zu erlassen. Die Notverordnungen sind, wie oben erwähnt, solche auf genereller Ermächtigung beruhende Rechtsverordnungen, deren Erlaß ausdrücklich dem Landesherrn zugestanden wird. Nur Braunschweig macht hierin eine Ausnahme; hier kann der Landesherr nur unter Zustimmung des Landesausschusses ein Notgesetz erlassen. Der Landesausschuß hat sieben Mitglieder, die auf jedem ordentlichen Landtage vor seinem Auseinandergehen gewählt werden müssen. Bezüglich Sachsens ist zu bemerken, daß gemäß § 41 Ziff. 4 es dem Könige freisteht, einen Staatsrat zu bilden, zu dem außer den Vorständen der Ministerialdepartements diejenigen Personen zugezogen werden, welche der König geeignet

findet. Diesen Staatsrat kann der König bei Erlaß von Notverordnungen zu Rate ziehen. Von Rechtsbedeutung ist diese Hinzuziehung des Staatsrates jedoch nicht, da auch ohne ihn ja der König durch § 88 sächs. VU. ermächtigt ist, selbständig gesetzgeberisch tätig zu werden. Der Staatsrat ist vielmehr eine nur begutachtende Behörde für die vom König an ihn verwiesenen Angelegenheiten. Eine Delegation des Notverordnungsrechtes ist natürlich ausgeschlossen, da ja sonst keine Garantien geboten wären, daß nicht ein zur Gesetzgebung nicht berufenes Organ die Gesetzgebung ausübe.[1]) Für die preußische Verfassung ergibt Art. 63 zwar keinen Anhalt, daß der König Träger des Notverordnungsrechtes sei, da ja Art. 62 ausspricht, daß die Gesetzgebung von König und Volksvertretung ausgeübt wird; aber da in Art. 63 Mitwirkung der Volksvertretung ausgeschlossen ist — „sie (die Notverordnungen) sind den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen“ —, ergibt sich von selbst, daß der König dieses Recht ausübt. v. Oppermann[2]) erklärt den Umstand, daß dem Könige und nicht dem Parlament das Notverordnungsrecht eingeräumt sei, in treffender Weise damit, daß der König immer vorhanden sei, die Kammern hingegen nur zeitweise. Infolgedessen sei es nur logisch, wenn dem König auch die Befugnis zum Erlaß von Notverordnungen eingeräumt sei.

---

[1]) Ders. A. Glatzer S. 43; Hansel S. 18; Bischof S. 84.

[2]) v. Oppermann a. a. O. S. 33.

b) Ministerverantwortlichkeit.

Da nach konstitutionellem Prinzip die Person des Landesherrn unverletzlich ist und er für seine Regierungsakte nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, muß dem Staate in anderer Weise Garantie dafür geboten werden, daß ihm nicht hierdurch Nachteile entstehen. Aus diesen Erwägungen heraus ist in den einzelnen Verfassungen die Bestimmung aufgenommen worden, daß die Minister für die vom Monarchen ausgehenden staatlichen Willensäußerungen die Verantwortung übernehmen; diese Übernahme dokumentiert sich in ihrer Gegenzeichnung. Zufolge dieses Grundsatzes, der in alle Verfassungen aufgenommen ist, bedarf auch die Notverordnung der Gegenzeichnung eines oder mehrerer Minister. Dadurch soll einem etwaigen übereilten Erlaß des Herrschers vorgebeugt werden, denn ohne Prüfung durch die verantwortlichen Minister ist die Verordnung ungültig. Wegen der großen Bedeutung, die den Notverordnungen zukommt, haben alle Verfassungen die Bestimmung getroffen, daß sämtliche Minister die Verantwortung tragen, auch wenn nur einer kontrasigniert hat. Die Kontrasignatur sämtlicher Minister verlangen nur Sachsen und Sachsen-Weimar, während Preußen, Braunschweig, Reuß j. L., Waldeck und Schwarzburg-Rudolstadt dies Erfordernis nicht stellen, wohl aber das Gesamtministerium verantwortlich machen. Die übrigen Staaten verlangen nur Gegenzeichnung des betreffenden Ressortministers;

„jedoch liefert die Gegenzeichnung durch einen bestimmten Minister nur einen Beweis für seine Mitwirkung, keinen Beweis gegen die Mitwirkung der anderen Minister".[3])

Das hohe Maß der Verantwortlichkeit ergibt sich aus dem Zweck der Notverordnung. Die Regierung soll genau prüfen, ob alle Voraussetzungen gegeben sind, und nur im Notfalle zum Erlaß einer Notverordnung schreiten. Deshalb soll der König das ganze Ministerium zu Rate ziehen und nicht nur mit einem Teile desselben die Notverordnung beschließen. Ob alle Minister unterzeichnen, das ist in den verschiedenen Verfassungen verschieden geregelt; die Verantwortung tragen trotzdem überall sämtliche Minister. Glatzer[4]) bemerkt zu Art. 63 preuß. VU.: „Die Verantwortlichkeit sämtlicher Minister ist eine schwerwiegende Kautel gegen die leichtfertige Vornahme eines staatlichen Aktes von hoher Bedeutsamkeit, wie ihn die Notverordnung darstellt, eine praktische Kautel schon im ersten Stadium derselben, die den sämtlichen preußischen Ministern nur die Wahl zwischen Übernahme voller Verantwortung und der Abdankung läßt und somit dem Staatsoberhaupte genaueste Prüfung der Sachlage zur Pflicht macht".

Wenn Art. 63 preuß. VU. die Verantwortlichkeit

---

[3]) Mayer a. a. O. S. 249.

[4]) Glatzer a. a. O. S. 46.

des gesamten Staatsministeriums ausspricht, so ist die Ansicht Glatzers[5]) richtig, der annimmt, daß wenn der unterzeichnete Minister jedenfalls durch seine Unterschrift verantwortlich werde, doch nicht ausgeschlossen sei, daß auch anderen Personen neben jenem Minister auch ohne Unterzeichnung die Verantwortung auferlegt werden kann. Falsch ist daher die Ansicht v. Rönnes[6]): „Wenn der Art. 63 besagt, daß die darin gedachten Verordnungen nur unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums erlassen werden können, so versteht es sich von selbst, daß die Übernahme dieser Verantwortlichkeit nur durch die Gegenzeichnung sämtlicher Mitglieder des Staatsministeriums konstatiert werden kann, wie sich dies auch schon aus dem Art. 44 ergibt, welcher bei allen anderen Regierungsakten des Königs zur Gültigkeit derselben die Gegenzeichnung eines Ministers erfordert, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt".

Will ein Minister nicht die Verantwortung übernehmen, so kann er sich dieser nur dadurch entziehen, daß er seine Entlassung nimmt; eine Ansicht, die geteilt wird von Hansel, Glatzer, v. Stengel und Schwarz.[7])

---

[5]) Glatzer a. a. O. S. 45.

[6]) v. Rönne a. a. O. Bd. 1 S. 374 Anm. 2.

[7]) Hansel S. 22; Glatzer S. 45; v. Stengel S. 174; Schwarz S. 208.

c) Publikation.

Wie die Verkündigung von Gesetzen durch Abdruck in den hierzu bestimmten staatlichen Anzeigern erfolgt und sie hierdurch verbindlich werden, so auch die Notverordnungen. Dies ergibt sich daraus, daß die Notverordnung nicht den Charakter einer gewöhnlichen Verordnung hat, sondern ein Gesetz vertritt und infolgedessen auch in der Form eines Gesetzes verkündet werden muß. Die Verkündigung bedarf daher der Unterschrift des Landesherrn und der Gegenzeichnung mindestens eines Ministers — wobei jedoch die Unterschiede der einzelnen Verfassungen zu berücksichtigen sind, die den Erlaß von Notverordnungen noch besonders erschweren, z. B. die Gegenzeichnung sämtlicher Minister verlangen.

Für Sachsen bestimmt hierzu § 87: „Der König erläßt und promulgiert die Gesetze mit Bezug auf die erfolgte Zustimmung der Stände". Durch diese Bezugnahme soll die Rechtsgültigkeit des Gesetzes bezeugt werden, daß also das Gesetz unter verfassungsmäßiger Teilnahme der Stände zustande gekommen ist. Dasselbe gilt für die Notverordnungen, die der König gemäß § 88 erlassen kann. Natürlich kann hier von einer Bezugnahme auf die Zustimmung der Stände nicht die Rede sein. Voraussetzung für die Rechtsgültigkeit ist vielmehr das Vorliegen eines Notstandes und Nichtversammeltsein der Stände.

Da die Verfassungen das Erfordernis der Bezeichnung als Notverordnung nicht aufstellen, kann das Fehlen einer solchen auch die Rechtswirksamkeit nicht einschränken. Jedoch wird in der Praxis die Notverordnung gewöhnlich als solche gekennzeichnet. Dies empfiehlt sich schon deswegen, weil gegenüber Gesetzen und Notverordnungen das Prüfungsrecht des Richters ausgeschlossen ist.

In Kraft tritt die Notverordnung, wenn nichts anderes bestimmt ist, mit dem 14. Tage nach Bekanntgabe in der Gesetzessammlung; ihre Verkündigung hat die gleiche Wirkung wie die Verkündigung eines Gesetzes.

§ 7.

Tätigkeit der Kammern.

a) Vorlage der Notverordnung.

Die Notverordnungen sind den Kammern bei ihrem nächsten Zusammentritt vorzulegen. So oder ähnlich lauten die diesbezüglichen Bestimmungen in fast allen Verfassungen. Da es das Wesen des konstitutionellen Staates ist, daß die Volksvertretung an der Gesetzgebung teilnimmt, kann sie natürlich auch in diesem Falle nicht ausgeschlossen werden. Die Tätigkeit der Kammern soll das Außergewöhnliche der Notverordnung legalisieren und ihr den Stempel des Gesetzes aufdrücken, denn sie ist noch kein Gesetz, sie wirkt zu-

nächst nur wie ein solches. Von der Genehmigung oder Nichtgenehmigung durch die Kammern hängt die Existenz der Notverordnung ab. Bis dahin ist ihre Gesetzeskraft resolutiv bedingt.

Damit nun die Kammern sich mit der Verordnung befassen können, ist sie ihnen bei ihrem Zusammentritt „sofort" vorzulegen. Über die Bestimmung „sofort" geht die allgemeine Ansicht dahin, daß die Verordnung in einer der ersten Sitzungen vorgelegt werden muß. Die Regierung hat die Pflicht, den Kammern diese Vorlage zu machen, widrigenfalls sie sich einen Verfassungsbruch zuschulden kommen lassen würde, der eine Ministeranklage rechtfertigen würde.

Was tut die Kammer in einem Falle, wenn die Regierung die Vorlage nicht macht? Hat sie ein Mittel, die Regierung dazu zu zwingen? Glatzer[1]) beantwortet diese Frage unter Hinweis auf Art. 106 Abs. 2 preuß. VU., der den Kammern das Recht gibt, die Rechtsgültigkeit königlicher Verordnungen aus eigener Initiative zu prüfen. Eine Beantwortung dieser Frage erübrigt sich aber, wenn man bedenkt, daß die Verfassung es der Regierung zur Pflicht macht, die Verordnung vorzulegen, und zwar an beide Kammern, denn beide haben das Recht auf Genehmigung bezw. Nichtgenehmigung der Verordnung. Für Sachsen gilt, daß die Vorlage einer Kammer zu machen ist, von dieser gelangt sie dann an

---

[1]) Glatzer a. a. O. S. 55.

die andere. Lehnt eine Kammer ab und die andere nimmt an, so greift das sogen. Vereinigungsverfahren Platz; das Nähere hierzu vgl. § 131 sächs. VU. Hinsichtlich der Vorlage ist hervorzuheben, daß in Hessen die Notverordnung ein Jahr nach ihrem Inkrafttreten ihre Wirksamkeit verliert, wenn sie nicht bis dahin den Kammern vorgelegt ist; Baden und Württemberg kennen überhaupt keine Vorlage.

b) Prüfung der Rechtsgültigkeit durch die Kammern.

Die Tätigkeit der Kammern bei Prüfung der Notverordnung ist eine doppelte. Einmal haben sie zu prüfen, ob die Voraussetzungen, die die Verfassung verlangt, gegeben sind — nach Glatzer[2]) die kritisch-juristische Tätigkeit genannt —; ist den Voraussetzungen genügt, so ist die zweite Frage zu beantworten: Ist der Verordnung die Genehmigung zu erteilen oder nicht — die quasi-legislatorische Tätigkeit genannt —.

Die erste Frage, die Frage nach der Rechtsgültigkeit, wird sich nach zwei Seiten zu erstrecken haben, einmal nach der formellen, dann nach der materiellen.

Die formelle Prüfung gibt auf die Frage Antwort: Liegt ein Erlaß des Landesherrn vor? Ist die Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers vorhanden? Hat die Verkündigung der Verordnung in gehöriger Weise stattgefunden? Die Verfassungen der einzelnen Staaten, die noch besondere Erfordernisse verlangen, müssen natürlich auch daraufhin geprüft werden.

Die Prüfung nach der materiellen Seite wird sich vor allem darnach richten, ob keine Verfassungsverletzung vorliegt. Es wird also zunächst zu prüfen sein, ob der Notstand so dringlich war, daß der Zusammentritt der Kammern nicht abgewartet werden konnte; dann ob die Notwendigkeit den Bestimmungen der Verfassung nicht widerspricht, und schließlich, ob sie nicht Materien betrifft, die ausschließlich der Gesetzgebung vorbehalten sind.

Besondere Schwierigkeit verursacht die Frage nach dem Vorliegen und dem Grad eines Notstandes, da die subjektiven Anschauungen darüber natürlich verschiedene sind. Es muß hierbei das Bestreben der Volksvertretung sein, diese Frage ganz objektiv zu behandeln und sich in die Lage der Regierung zur Zeit des Erlasses der Notverordnung zu versetzen.

Das Recht zur Prüfung durch den Landtag, ob ein Notstand vorlag oder nicht, wird jetzt auch von Bornhak[3]) im Gegensatz zu seiner früheren Ansicht bejaht: „Das Staatsministerium wird zum Nachweise seines verfassungsgemäßen Handelns darzutun haben, daß die Voraussetzungen für den Erlaß der Notverordnungen vorlagen. Der Landtag andererseits kann in eine Prüfung dieser Frage eintreten. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist aber eine Frage der politischen Zweckmäßigkeit,

---

[2]) Glatzer a. a. O. S. 71.

[3]) Bornhak a. a. O. Bd. 1 S. 539.

über die das Ministerium anderer Ansicht sein kann wie der Landtag. Übernimmt das Ministerium die Gegenzeichnung, so kann es dies nur tun in der Überzeugung, daß die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Es handelt demgemäß unter allen Umständen gesetzmäßig".

Derselben Ansicht ist H. Schulze,[4]) der die Dringlichkeit des Notstandes ebenfalls subjektiv aufgefaßt haben will und dann weiter ausführt: „Ein Staatsgerichtshof würde die Minister nur dann schuldig sprechen können, wenn sie sich bei Beurteilung der Dringlichkeit eines Notstandes geradezu eines dolus oder einer lata culpa schuldig gemacht hätten". Meines Erachtens geht die Haftung für culpa lata zu weit, da doch beim Erlaß einer Notverordnung wegen der Dringlichkeit nicht erst Erörterungen angestellt werden können, ob nicht auf andere Weise rechtzeitig Abhilfe geschafft werden kann. Es kommt nur darauf an, daß die Minister bei Erlaß der Notverordnung der Überzeugung waren, daß nur auf diesem Wege die öffentliche Sicherheit gewährleistet werden konnte. Zu prüfen, ob dies der Fall war oder nicht, und event. nachzuweisen, daß die Regierung dolos gehandelt hat, ist Aufgabe der Kammern.

Nach Prüfung dieser Frage kann der Landtag zu einem zweifachen Schlusse kommen: entweder stellt er fest, daß die Verordnung verfassungsmäßig erlassen worden ist, dann bleibt sie in Kraft. Liegt hingegen

---

[4]) Schulze a. a. O. S. 35.

irgendeine Verletzung der Verfassung vor, sei es formell oder materiell, dann kann die Entscheidung folgendermaßen ausfallen:

1. „Stimmen beide Häuser darin überein, daß das Ministerium trotz der Verletzung der Verfassung in gutem Glauben und zum Besten des Staates gehandelt hat, so können sie demselben Indemnität erteilen.

2. Ist dagegen auch nur eines der beiden Häuser der Ansicht, daß eine unentschuldbare Verfassungsverletzung vorliegt, so ist grundsätzlich die Ministeranklage begründet.[5])

Jede Formverletzung, sei sie noch so gering, macht die ganze Verordnung ungültig; „denn auch ein teilweises Überschreiten ist eben ein Überschreiten und würde vorkommendenfalls die ganze Verordnung zu einer verfassungswidrigen machen müssen".[6])

c) Prüfung über den Weiterbestand der Notverordnung.

Nachdem die Kammern erklärt haben, daß die Notverordnung allen verfassungsmäßigen Erfordernissen entspricht und eine Verfassungsverletzung nicht vorliegt, kommen sie zum zweiten Teile ihrer Prüfung, nämlich zur Prüfung, ob die Notverordnung weiter in Kraft bleiben soll.

Voraussetzung der Kammertätigkeit ist natürlich, daß die Regierung auch weiterhin die Verordnung auf-

[5]) vgl. Schulze a. a. O. S. 37.

[6]) John a. a. O. S. 270.

rechterhalten will; denn wie die gesetzgeberische ist auch die quasi-gesetzgeberische Tätigkeit von dem Zusammenwirken der Regierung und Volksvertretung abhängig; im gegenteiligen Falle hätte die Genehmigung gar keinen Zweck mehr, da die Notverordnung ja nicht mehr besteht.[7]) Die Genehmigung würde in diesem Falle nur die Bedeutung einer Indemnitätserklärung haben.

Haben die Kammern aber trotzdem die juristische Seite der bereits wiederaufgehobenen Verordnung zu prüfen? Diese Frage ist zu bejahen aus dem Grunde, weil die Notverordnung stets eine gewisse Zeit in Kraft gewesen ist und die Regierung verfassungsmäßig verpflichtet ist, alle ihre Erlasse, soweit sie nicht Verordnungen sind, den Kammern vorzulegen.

Für Sachsen ergibt sich das aus § 86 bezw. § 88 der Verfassung:

„§ 86: Kein Gesetz kann ohne Zustimmung der Stände erlassen, abgeändert oder authentisch interpretiert werden.

§ 88: ... Auch müssen letztere (die Verordnungen) den Ständen bei der nächsten Zusammenkunft zur Genehmigung vorgelegt werden".

Ähnliche Bestimmungen finden sich in den übrigen Verfassungen; erwähnt sei nur noch Art. 63 Abs. 2 preuß. VU., der folgendermaßen lautet:

---

[7]) vgl. Hansel a. a. O. S. 49 und Fricker a. a. O. S. 171.

„Dieselben (die Verordnungen) sind aber den Kammern bei ihrem demnächstigen Zusammentritt zur Genehmigung sofort vorzulegen".

Die Prüfung der Vorlage muß sich auf die Form und die Fassung erstrecken, die ihr von der Regierung gegeben ist. Eine Änderung des Textes könnte ja gerade den Erfolg vereiteln, den die Regierung bezweckte. Eine solche Änderung würde vielmehr Aufstellung eines neuen Gesetzes bedeuten. Aus diesem Grunde müßte der Landesherr diesen geänderten Entwurf wieder sanktionieren, und es käme auf diese Weise ein ganz neues Gesetz zustande, das dann den Vorschriften über die Gesetzgebung unterliegt, also neu verkündet werden muß, während dies bei der unveränderten Notverordnung nicht der Fall zu sein braucht. Die erteilte Genehmigung des Landtags wird jedoch gewöhnlich besonders verkündigt, um auch nach außen die Übereinstimmung zwischen Regierung und Volksvertretung darzutun.

Nachdem die Kammern die Frage nach der Rechtsgültigkeit und Zweckmäßigkeit geprüft haben, haben sie sich darüber zu entscheiden, ob sie die Genehmigung erteilen oder nicht.

Erteilen sie dieselbe, so werden die Minister damit von ihrer Verantwortlichkeit befreit und der provisorische Zustand der Verordnung findet sein Ende. Mit anderen Worten, „die resolutiv bedingte formelle Gesetzeskraft der Notverordnung wandelt sich in unbedingte formelle

Gesetzeskraft".[8]) Die Genehmigung wird pro praeterito mit Wirkung pro futuro erteilt. Die Notverordnung hat nunmehr die Natur eines Gesetzes, d. h. sie kann nur wieder durch Gesetz aufgehoben werden.

Die Entscheidung kann aber auch so ausfallen, daß die Kammern wohl die Notwendigkeit des Erlasses zugeben, sie also pro praeterito billigen, aber pro futuro sie für überflüssig halten. In diesem Falle würde die Verordnung für die Vergangenheit Rechtskraft behalten, in Zukunft aber neu erlassen werden müssen.

Der dritte Fall ist der, daß die Kammern die Genehmigung verweigern, also feststellen, daß die Notverordnung verfassungswidrig war. Über die Folgen, die die Nichtgenehmigung nach sich zieht, gehen die Meinungen auseinander. Erlischt die Notverordnung ipso jure oder muß ihr Außerkrafttreten erst verkündigt werden?

Meyer[9]) nimmt an, daß in Ermangelung besonderer Bestimmungen anzunehmen sei, daß infolge verweigerter Zustimmung die Verordnung ihre Kraft verliere. Eine Aufhebung derselben durch die Regierung erscheine also weder erforderlich noch zulässig. Jedoch sei die Regierung verpflichtet, die Ablehnung öffentlich zu verkündigen, damit die Unwirksamkeit der Verordnung allgemein bekannt werde; die Unterlassung der Ver-

[8]) Hansel a. a. O. S. 50.

[9]) Meyer a. a. O. S. 579.

kündigung habe aber nicht zur Folge, daß die Verordnung in Kraft bleibe. Mayer[10]) vertritt den Standpunkt, daß bei Verweigerung der Genehmigung die Regierung verpflichtet sei, die Notverordnung unverzüglich zurückzunehmen, und zwar habe das in Form einer königlichen Verordnung zu geschehen. Durch Publikation der Zurücknahme trete die Notverordnung dann außer Kraft. Nach Opitz und Fricker verliert die Notverordnung jedoch bei Nichtgenehmigung ohne weiteres ihre Wirksamkeit. Nach v. Rönne[11]) erlischt die Notverordnung aus dem Grunde, weil sie unter der Vermutung der Zustimmung der Kammern erlassen sei; erfolge diese nicht, so sei damit auch keine Notverordnung zustande gekommen. v. Gerber[12]) erklärt die Notverordnung deshalb für außer Kraft, weil sie resolutiv bedingt sei und infolgedessen mit Eintritt der Bedingung auch von selbst aufhöre zu existieren.

Im allgemeinen geben die Verfassungen über die Folgen der Verweigerung der Genehmigung Auskunft. So bestimmen die Verfassungen von Sachsen-Weimar, Bayern, Braunschweig, Sachsen-Koburg-Gotha und Elsaß-Lothringen ausdrücklich, daß die Notverordnung bei Nichtgenehmigung außer Kraft tritt. In Baden, Hessen,

---

[10]) Mayer a. a. O. S. 183; vgl. auch Fricker S. 170; Opitz Bd. 2 S. 99.

[11]) v. Rönne Bd. 1 S. 376.

[12]) v. Gerber a. a. O. S. 154.

Oldenburg, Lippe, Waldeck, Schwarzburg-Sondershausen erfolgt die Außerkraftsetzung durch konstitutive Erklärung der Regierung. Schwieriger ist eine Erklärung für Preußen, Schwarzburg-Rudolstadt und Reuß j. L. zu finden. Für Preußen ist hier Art. 106 Abs. 1 ausschlaggebend. Hiernach werden Gesetze und Verordnungen verbindlich durch die in gesetzlicher Form erfolgte Verkündigung. Wenn also die Notverordnung gehörig verkündet war, so war sie gültig, auch wenn der Landtag die Genehmigung pro praeterito verweigert. Für die Rechtsverbindlichkeit ist diese Verweigerung ganz ohne Bedeutung. Der Regierung erwächst aber nunmehr die Pflicht, die Notverordnung wieder außer Kraft zu setzen. Mit Verkündigung der Außerkraftsetzung erst wird sie rechtsunwirksam.

Ist die Notverordnung vom Landtag nun nicht genehmigt worden, so entsteht die weitere Frage, ob diese Verweigerung rückwirkende Kraft hat. Die Frage ist zu verneinen,[13]) denn es ist ein Recht des Landesherrn, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, die rechtsverbindlich sind, und es wäre sonst die Notverordnung „zur Machtlosigkeit verurteilt, wenn man ihr die Fähigkeit, einen neuen Rechtszustand zu begründen, nachträglich entzieht".[14])

---

[13]) Bornhak a. a. O. S. 546; v. Oppermann S. 49 und Glatzer S. 92.

[14]) Hansel S. 54.

Nach Wiederaufhebung der Notverordnung treten selbstverständlich wieder die Gesetze in Kraft, die durch sie suspendiert waren, denn durch die Nichtgenehmigung ist die Resolutivbedingung eingetreten und damit erlangt das vorher in Kraft gewesene Gesetz wieder seine Geltung. So auch Meyer: „Dadurch, daß die Verordnung ihre Geltung verliert, treten die Gesetze wieder in Kraft, welche durch sie beseitigt waren. Übrigens hat die Beseitigung der Verordnung keine rückwirkende Kraft, dieselbe ist vielmehr bis zu dem Momente, in welchem ihre Verbindlichkeit aufhört, als ein gültiges Gesetz zu behandeln".[15])

§ 8.

Notverordnungen nach Reichsstaatsrecht.

Es bleibt nun noch die Frage zu erörtern, ob der Erlaß von Notverordnungen nach Reichsstaatsrecht statthaft ist, eine Frage, auf die deswegen einzugehen ist, weil verschiedentlich die falsche Ansicht verbreitet ist, daß auch für das Reich ein Notverordnungsrecht bestehe.

In dem Gesetz betr. die Verfassung des Deutschen Reiches v. 16. 4. 1871 fehlt eine Bestimmung, welche dem Bundesrat als dem Träger der Souveränität des Reichs das Recht gibt, Notverordnungen zu erlassen. Es fehlt in der Reichsverfassung ein Artikel, der dem

---

[15]) Meyer a. a. O. S. 579.

Art. 63 preuß. VU. entspricht; es fehlt also die Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen mit interimistischer Gesetzeskraft, durch welche reichsgesetzlich anerkannte Rechtssätze zeitweilig abgeändert oder aufgehoben werden könnten.[1]) Es steht also im Deutschen Reiche, wenn der Reichstag nicht tagt, die Gesetzgebungsmaschine still.

Wenn nun auch die Reichsverfassung das Recht, Notverordnungen zu erlassen, nicht ausdrücklich anerkannt hat, so folgert Laband doch daraus, daß in einer erheblichen Zahl von Reichsgesetzen eine Verordnungsbefugnis mit Vorbehalt der nachträglichen Genehmigung des Reichstags dem Kaiser oder dem Bundesrat delegiert sei, daß sich hieraus eine gewisse Ähnlichkeit mit Notverordnungen ergebe, wobei er sich jedoch nicht darüber äußert, welchen Charakter er diesen Verordnungen zuspricht.[2])

Auch Meyer[3]) steht auf dem Standpunkte, daß auf dem Gebiete der Reichsgesetzgebung keine allgemeine Befugnis bestehe, Notverordnungen zu erlassen. Wohl kommen spezielle gesetzliche Ermächtigungen vor, die später dem Reichstag zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Aber deren Erlaß ist nicht durch einen Notstand bedingt. Bei Verweigerung der Genehmigung

---

[1]) vgl. Laband Bd. 2 S. 63.

[2]) Laband Bd. 2 S. 279.

[3]) Meyer a. a. O. S. 606.

verlieren sie entweder von selbst ihre Kraft,[4]) oder dasjenige Organ, das sie erlassen hat, ist verpflichtet, sie wieder außer Kraft zu setzen.[5]) Bei Genehmigung erlangen sie hingegen die Geltung von Gesetzen und können nur wieder im Wege der Gesetzgebung aufgehoben werden. v. Jagemann[6]) stellt im Anschluß an Held die Behauptung auf, daß auch nach Reichsstaatsrecht der Erlaß von Notverordnungen zulässig sei; er begründet das damit, daß das Recht dazu überall da bestünde, wo es nicht ausdrücklich ausgeschlossen sei. Diese Ansicht ist deswegen falsch, weil sie annimmt, daß der Bundesrat als das Organ, durch das die Souveräne der Gliedstaaten ihre Reichsgewalt ausüben, bei dem Erlasse von Rechtsverordnungen sich von der Mitwirkung des Reichstags selbständig dispensieren könne.[7])

Erläßt der Kaiser trotzdem eine Notverordnung fürs Reich, so ist damit die Verfassung verletzt, und die Regierung muß um Indemnität nachsuchen. Nur insoweit der Kaiser nach Art. 68 RV. den Belagerungszustand im Falle des Kriegs oder Aufruhrs verhängen darf, ist ihm die Befugnis erteilt, die Staatsgewalt gegenüber der persönlichen Freiheit der Untertanen zu erweitern. Durch diesen Belagerungszustand wird vorübergehend eine

---

[4]) z. B. EG. z. RZPO. § 6 Abs. 2.

[5]) z. B. RGewO. § 56.

[6]) v. Jagemann a. a. O. S. 98.

[7]) Laband Bd. 2 S. 84.

Militärdiktatur geschaffen, die bestehende Gesetze wohl zeitweise außer Kraft zu setzen vermag, sie aber nicht für immer aufheben kann.

Hinsichtlich seiner Wirkung ist dieses Recht der Verhängung des Belagerungszustandes also in keiner Weise mit dem Notverordnungsrecht auf eine Stufe zu stellen.

Robert Noske, Borna-Leipzig, Großbetrieb für Dissertationsdruck.